

A SZÉTTAGOLT MAGYAR KÖZSZOLGÁLATI JOGI SZABÁLYOZÁS EGYSÉGESÍTÉSÉNEK KÉRDÉSE A NYUGAT-EURÓPAI MEGOLDÁSOK TÜKRÉBEN

PRUGBERGER TAMÁS*

I. A közzszolgálat jogi szabályozásának struktúrája a fejlett kapitalista államokban

Mielőtt a közzszolgálat mai magyar szabályozását a saját fejlődési gyökerei tükrében *de lege lata* és *de lege ferenda* jelleggel megvizsgálánk, érdemes körütekinteni a nyugat-európai megoldások terén, felvillantva azt is, hogy milyen az Európából az USA-ba exportált jelentősen átalakult megoldás. Ugyanis csak így lehet egy megalapozott kritikai elemzést adni a mai hatályos magyar rendszerről. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha a kritikai elemzés konklúziója egy új szabályozás kidolgozását teszi indokolttá. Ami az európai szabályozást illeti, mindjárt itt az elején szükséges utalni arra, hogy az Európai Unió a közzszolgálatot lényegében nem vonja sem rendeleti, sem irányelvi, sem ajánlási vagy állásfoglalási formában normatív jogi rendezés alá. Annyi csupán a kivétel, hogy a vállalatok, üzemek, üzembrészek átruházásáról, azaz a munkáltatói jogutódlásról szóló irányelv kitér arra, hogyha ennek során állami munkáltató intézmény magán intézménnyé, vagy magán intézmény államivá alakul má, miként és milyen jogi tartalommal kell átminősíteni az intézmény munkavállalóit. Ez az irányelvi szabályozás arról szól, hogy egy ilyen transzfer esetében a magán-munkavállaló milyen feltételek mellett válik közalkalmazottá, illetve köztisztviselővé, a közalkalmazott, illetve a köztisztviselő pedig magánalkalmazottá, magántisztviselővé. Ez a kérdés azonban a mi témánk szempontjából irreleváns.

Nyugat-Európában három nagy közzszolgálati jogi szabályozási rendszer alakult ki. Az egyik ezek közül az angolszász, a másik a frankofon-latin, a harmadik pedig a germán megoldás.

Az angolszász modellt legtökéletesebben az Egyesült Királyság képviseli. Az Egyesült Királyságban a közzszolgálat, a „public service” szabályai nem egységesek, mivel a parlament által jóváhagyott költségvetés elkülönült

*** DR. PRUGBERGER TAMÁS**

professor emeritus

Miskolci Egyetem ÁJK, Munka- és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

alapjaiból kapják tiszteletdíjukat, illetve havi illetményüket a public service egyes csoportjai. Így a parlament egy meghatározott pénzügyi alapja a forrása a politikusok tiszteletdíjának, ahová a miniszterek és az államtitkárok tartoznak, a másik alá pedig a bírák és ismét egy másik alá a hivatásos katonák. Ami a hatósági és a nem hatósági jellegű közintézményeknél dolgozó közalkalmazottakat illeti, a királyi korona szolgálóinak számítanak. Ok tartoznak az állami közszolgálatához. Nem tartoznak viszont már ide a területi és a helyhatósági tisztviselők, mivel azok az illetményüket a területi és a települési önkormányzat büdzséjéből kapják, amihez indirekt módon hozzásegít a központi költségvetésnek egy másik elkülönített alapja. Ugyanakkor közalkalmazottnak minősülnek az állami vállalatok munkatársai is, függetlenül attól, hogy köztisztviselőként, irodai alkalmazottként vagy fizikai munkásként dolgoznak. Főszabályként tehát a hatósági döntési jogkörrel rendelkező, valamint az ilyen jogkörrel nem rendelkező köztisztviselő és a közintézményeknél érdemi, valamint kiegészítő adminisztratív munkát végző közalkalmazott és az ilyen helyen dolgozó fizikai munkás egyaránt olyan közszolgának minősül, akinek státusza biztos. Mivel azonban a közszolgálatra egységes pozitív jogi szabályozás nem ismeretes és mivel annak egyes szakterületeit partikuláris szokásjogi szabályok gyűjteménybe foglalt könyvei rendezik, a közalkalmazotti jogviszony főszabályként egyedi szerződések megkötésével, a magánjogi megegyezéshez hasonló formában jönnek létre. E szerződések viszont a kinevezést is tartalmazzák.¹ Ez a kissé magánjogias jelleg az USA-ban szinte teljesen „civil service”-szé teszi a közszolgálatot, ami az elnök, a kormányzó, illetve a települési polgármester mandátumának az idejére szól. Ha mandátumuk letelte után új személy kerül e posztokra, az a korábbinak dolgozó közigazgatási garnitúrát általában teljesen lecseréli vagy új szerződéssel alkalmaz közülük egyeseket mandátumának idejére. A közszolgálati szerződések ezért az USA-ban határozott időre szólnak és így a státuszbiztonság is.²

A frankofon-latin rendszereknél, így Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában a kinevezett közszolgálati alkalmazottak attól függetlenül, hogy hatósági vagy nem ilyen jellegű közintézménynél tisztviselőként, irodai alkalmazottként vagy munkásként dolgoznak, egységes közszolgálati jogállással és státuszbiztonsággal rendelkeznek. A francia közszolgálati jog a közalkalmazottakat négy, A-tól D-ig terjedő kategóriába osztja. Az „A” kategóriába tartoznak a jogalkotók és a döntést hozók, a „B” kategóriába a jogalkalmazók és a döntést határozattal végrehajtók, míg a „C” és

¹ Balázs István: A közszolgálati jogviszony személyi hatálya a világ főbb közszolgálati rendszereiben. In: Magyar Közigazgatás, 1992/2, 78-79. p.

² Információ: Prof. Marley Weiss, University of Maryland, USA (2009. május 10.).

a „D” kategóriába az egyszerű végrehajtási feladatokat ellátó közalkalmazottak. Közülük a fizikai dolgozók az un. „ipari közszolgálati kategóriába” tartoznak.³ A francia, olasz, spanyol és a portugál közszolgálati rendszer sok tekintetben hasonlít az angol rendszerhez. Mind a kettő a közszolgálat egységes, vagyis mindenki közalkalmazott, aki valamely közintézménynél kinevezéssel dolgozik. Az ilyen közalkalmazottak státuszbiztonságot élveznek, ellentétben a magánjogi szerződéssel többnyire határozott időre alkalmazott közszolgákkal szemben. Ez utóbbiak is azonban a státuszbiztonság kivételével a kinevezettekkel azonos jogállásban vannak és bérbesorolásuk is hasonló. Mind a két helyen az egyes hivataloknál a hivatal-típusra Franciaországban és a többi frankofon-latin (Belgium, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Portugália) államokban törvényi vagy királyi rendeleti alapon egységesen, míg az Egyesült Királyságban házsabályzatban lefektetettek szerint történik e státuszok jogi rendezése. Valamennyinél azonban hasonló a szolgálati idő figyelembevételével történő karrier-előreléptetési rendszer alapján kidolgozott bérbesorolás. Lényegbe vágó különbség azonban a két rendszer között az, hogy míg az önkormányzati közszolgálat jogi rendezésére nem hat ki az Egyesült Királyságban a központi szabályozás, addig Franciaországban és a többi frankofon államban viszont a centralizáció következtében igen. A latin államok e tekintetben a kettő között állnak az egyre erőteljesebbé váló decentralizációs folyamatok következtében.⁴

A germán szabályozási rendszerben - amelyhez Németországon kívül még Ausztria és Hollandia, valamint részben Svájc is tartozik - közhivatalnoki törvény (Beamtegesetz, Ambtenarewet) rendezi a közszolgálati jogviszonyt. Közhivatalnoknak (Beamte, Ambtenare) számít mindenki, aki bármely típusú közintézménynél (hatósági, illetve nem hatósági) a közintézmény működésével összefüggésben lényeges tevékenységet lát el. Akinek a tevékenysége viszont nem ilyen, annak a szolgálati jogviszonya nem hivatalnoki, hanem a munkajog szerinti alkalmazotti (Angestellte) vagy munkás (Arbeiter)⁵. A német, az osztrák és a sváci Beamtegesetz-ek, valamint a holland Ambtenarewet keret-törvényként funkcionálnak, amelyeket az egyes tárcarendeletek, valamint intézményi rendtartások konkretizálnak. A közszolgálati besorolási és díjazási rendszer viszont egységes alapelveken nyugszik akkor is, ha a tartományi, illetve a kantoni szabályozás Németországban, Ausztriában és Svájcban bizonyos keretek között eltér a szövetségi szabályozástól. Németországban a „Bundes-

³ Balázs: A közszolgálati..., 78. p.; uő.: A közszolgálat francia rendszeréről. In: Magyar Közigazgatás 1965/5, 38. p.

⁴ Ambtenarewet Nederlands (1929. december 12.).

⁵ F.-J. Peine-D. Heinlein: Beamtenrecht. 2. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1999., 42-60, 105-114. p.; G. J. J. Heerma van Voss: Inleiding Nederlands Sociaal Recht. Derté druk, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2003., 41-42. p.

besoldungsgesetz" nagybetűkkel megjelölt díjcsoporthoz és azokon belül számokkal megjelölt alcsoportokban jelöli és rendezi a közszolgálati illetményeket. Az általános munka-, illetve ügykörök illetményei ma már csak látenszen tisztviselőkre és altisztekre bontva, az „A” csoportban 1-től 15-ig terjedő alcsoportokba foglalva találhatók meg, míg a „B” csoport 1-től a 12-ig terjedő alcsoportokban rendezi az egyes vezetői beosztások illetményeit. E kettő tartalmazza az egyes foglalkozásokban, hivatásokban tevékenykedő közhivatalnokok bérskáláit (műszaki, jogi ügyintéző, orvos, agrárius stb.). Ugyanakkor külön Bundesbesoldungsordnung „R” (Richter) 1-től 12-ig terjedő alcsoportban tartalmazza a bírák bérbesorolását, míg a „W” 1-től 3-ig terjedő alcsoportba osztva a tudományos kutatók és a felsőoktatásban dolgozó tanárok béreit.⁶ Az egyes tartományok viszont ennek alapulvételével maguk rendezhetik a tartományi illetményrendeleteikben a közhivatalnoki bérbesorolásokat. A német és az osztrák, valamint a svájci nem szerződéssel alkalmazott, hanem kinevezett közhivatalnok státuszbiztonsága teljes. E két országban a kinevezett közhivatalnok munkaviszonyát a közintézmény csak súlyos fegyelmi vétség esetén fegyelmi eljárás keretében szüntetheti meg.⁷ Hollandiában a közintézmény részéről fenn áll a felmentés lehetősége. Azonban ott a közhivatalnok is a magán munkavállalóhoz hasonló erős felmondási védelemben részesül, mivel a munka-, illetve a közszolgálati jogviszony egyaránt csak a munkaügyi hivatal jóváhagyásával mondható fel munkáltatói oldalról.⁸ Ennél fogva a státuszbiztonság itt is hasonló, mint ami az angolszász és a frankofon-latin rendszerekben fennáll.

A II. világháborút megelőző magyar közszolgálati jog törvényi szinten az angol közszolgálati joghoz hasonlóan nem volt kodifikálva, csupán a közalkalmazottak bérbesorolása. A bérbesorolást a némethez hasonló, de valamivel egyszerűbb fizetési osztályok tartalmazták meglehetősen feudális jellemzőkkel, amelyek nyomai az osztrák besorolási rendszerben máig is megtalálhatók. A köztisztviselőket az 1893. évi IV. törvénycikk I-XIV-ig terjedő fizetési osztályokba sorolta, a némethez hasonlóan két kategóriát, a tisztviselőket (tiszteket) és az altiszteket megkülönböztetve.⁹ Ugyanakkor a német Besoldungsordnung is a többszöri módosítások ellenére ma már meglehetősen anakronisztikus. A megyei és a települési önkormányzati bérbesorolási rendszer jogilag részben független volt a központtól, ténylegesen

⁶ Bundesbesoldungsordnung; Peine-Heinlein: i. m., 119-126. p.

⁷ Peine-Heinlein: i. m., 105-117. p.

⁸ Heerma van Voss: i. m.; Ambtrentewet.

⁹ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., 408-410. p.

azonban azt utánozta egyszerűsítettebb formában. A magyar közszolgálatban viszont mindenki, aki közintézménynél dolgozott, az angolszász és a frankofon-iatin „megoldáshoz hasonlóan státuszbiztonságot élvezett”.¹¹ A magyar közszolgálat az angolhoz hasonlóan tételesjogilag kodifikálva nem volt. A különböző jogszabályok, közszolgálati rendtartások és szokások gyűjteményes összeállítása képezte a „Közszolgálati pragmatikát”.¹² Mindebből megállapítható, hogy a II. világháború előtti magyar közszolgálat jogi rendezése az előző három rendszer jegyeit elegyítve viselte magán.

A reálszocializmus időszakában egészen a rendszerváltást követő 1992. évi magán-munkajogi és közszolgálati rekodifikációig hatályban volt A Munka törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (Mt.) a munkajogot a közszolgálati modell alapulvételével szabályozta úgy, hogy abba a gazdasági és a magánszférába tartozó munkajog is belefért.¹³ Ez adódott abból, hogy az un. szocialista társadalmi rend államában az állam a népgazdasági tervezés kötöttebb (direkt tervirányításos rendszer) vagy lazább (indirekt tervirányítás)¹⁴ rendszerén keresztül az állami vállalatokat is a gazdaságirányítás legalsóbb szintű szerveként fogta fel.¹⁵ Ennélfogva az állami vállalatok vezető és beosztott alkalmazottai egyaránt quasi közalkalmazotti jogviszonyban álltak. Ugyanakkor, mind a termelés, mind a termékek kereskedelmi elosztása, mind a szolgáltató, és a vendéglátóipar túlnyomó hányadát az állami vállalati szféra fogta át.¹⁶ Ennélfogva vált a munkajog az összes közép-kelet-európai reálszocialista országban - így Magyarországon is - közszolgálati modellűvé és „homogénné”.¹⁷ Mivel pedig az állami gazdasági szférát kiszolgáló akkori szövetkezeti szféra mind a kereskedelemben, mind az iparban, mind a mezőgazdaságban az állami gazdaságpolitikát meghatározó és lekövetítő népgazdasági tervezéstől függött, az ipari és a mezőgazdasági munka/termelőszövetkezeti tagsági viszony belső szabályzati (ipari szövetkezeti munkaszabályzat) vagy törvényi (1967. évi

¹⁰ Magyary: i. m., 321, 383 és 499. p.

¹¹ Magyary: i. m., 402-403. p.

¹² Magyary: i. m., 387-389. p.

¹³ Vö. Kiss György: A piac és az emberi tényező (A rendszerváltoztatás hatása a munka világának szabályozására). Balassi Kiadó, Budapest, 1995., 38-56. p.

¹⁴ Ld. Sárközy Tamás: A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981., 224-224. p. (direkt) és 265-277. p. (indirekt).

¹⁵ Ficzer Lajos: Az állami vállalat a gazdaságirányítás új rendszerében. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970., 87. p.

¹⁶ Ficzer: i. m.; Sárközy: i. m. V-VII. fejezet; Prugberger: A szövetkezetek gazdaságirányítása és állami felügyelete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985.

¹⁷ Ld. az 1. sz. jegyzetet.

mg. tsz. tv.) rendezése egy az egyben az 1967. évi Mt. leképezése volt. Ebben a felállásban a privát természetű munkaviszony teljesen marginálissá vált, amelyre azonban azért alkalmazni lehetett a közszolgálati modellű 1967. évi Mt.-t. A helyzet ennél fogva jelentősen hasonlított a polgári joghoz, ahol az 1959. évi IV. törvénnyel életbe léptetett Ptk.-t, különösen annak kötelmi jogi részét az államilag irányított gazdaság által igényelt tulajdon-, és szerződési jogának az igényei szerint alakította a jogalkotó. Amely azonban a privát szférára is alkalmazhatóvá vált.¹⁹ Ez a rendszerváltást követően a gazdaságot kevésbé zavarta, ahol zavarta, ott is a jogalkalmazás részéről áthidalható volt.²⁰ Nem így a munkajogban, ahol ez az anakronizmus kiélezetten és módosítási kísérletek ellenére is alkalmazhatatlanságot mutatott.²¹

Ennél fogva kellett minél előbb a munka világát érintő jogi szabályozást átalakítani, mégpedig első lépésként elkülönítve szabályozni a gazdasági/magánszféra munkajogát és a közszféra munkajogát. Mivel a magánmunka világában a Venediktov által megkonstruált kettős kollektíva elmélet tarthatatlanná vált, ezért a munkajogot is egy individuális és egy kollektív munkajogra kellett bontani. A venediktovi kettős kollektíva elmélet szerint ugyanis az állami vállalat és bármely állami intézmény dolgozója egyrészt tulajdonosa az „össznépi” (értsd: állami) vagyonnak, másrészt az össznépi vagyon egy szeletét képező annak a vagyonnak, amelynek kezelője az a szervezet, ahol az érintett dolgozik.²² A kettős kollektíva elmélet a reálszocializmusban is egy életszerűtlen, a valóságtól teljesen elrugaszkodott teória volt, mivel a realitást akkor is a munkavállalónak a munkáltatóval szembeni kiszolgáltatott helyzete tükrözte. Ez a mindig is fennálló helyzet alakította ki a piacgazdaságok jogában a munkavállalói érdekvédelmet megvalósító kollektív munkajogot. E kettős vetületben, nyugat-európai mintára készült el és lépett hatályba az 1992. évi új Mt. (1992. évi II. tv.).

Vele egy időben készült el és lépett hatályba az 1992. évi III. törvény (Ktv.), amely azonban az Mt. itt említett duális jellegével ellentétben unikális jellegű lett. Eredetileg ugyanis „kollektív” közszolgálati jogot nem tartalmazott,

Prugberger: Tagsági megállapodások a szövetkezetekben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979., 127-265. p.; Hegedűs István: A termelőszövetkezeti tagsági viszony jogi alapkérdései. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973.

¹⁹ Az 1959. évi IV. tv. (Ptk.) általános indokolása. In: A Magyar Népköztársaság Polgári törvénykönyve. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959.

²⁰ 1989 után a Legfelsőbb Bíróság számos elvi határozattal, a jogalkotás pedig a Ptk. többszöri módosításával hidalta át a problémát.

²¹ Kiss: i. m. (l.jz.) 56-66. p.

²² A. V. Venediktov: Az állami szocialista tulajdon. Moszkva, 1946. Magyar fordítása Pap Tibortól, kézirat az MTA Jogtudományi Intézetének a könyvtárában.

csak „individuálisát”. Ebben nyilván még a régi, klasszikus közszolgálati szabályozási szemlélet tükröződött, amelyet — miként erről már szó esett — kiterjesztve vett át a reálszocialista munkajogi szabályozás. Rá egy év után megalkotásra került a „közalkalmazottak jogállásáról” szóló 1993. évi III. törvény (Kjt), amely a közalkalmazottak esetében már nemcsak az „individuális”, hanem a „kollektív” közalkalmazotti jogviszonyt is rendezte, mégpedig az Mt.-hez viszonyítva szélesebb körűen, kiterjesztve azt az ágazati érdekegyeztetésre is, amely a gazdasági munkajogban csak mostanában jelent meg és alakult ki.²³ Ugyanakkor a Ktv. 2001. évi kiegészítésével a köztisztviselői jogviszony körében is nyugat-európai mintára kiépült az érdekegyeztetési rendszer is.²⁴

Ma tehát Magyarországon a közszolgálati jogot egymástól teljesen elkülönülő két különböző jogforrás, a Kjt. és a Ktv. szabályozza. Közülük elvi szinten is kimondva csak a Kjt. kapcsolódik az Mt.-hez, utalva arra, hogy azokban a kérdésekben, amelyeket a Kjt. speciálisan nem rendez, az Mt. szabályai az irányadóak.²⁵ Az Mt.-től és teljesen furcsa módon a Kjt.-től is a Ktv. teljesen elkülönül. Ennél jelentős mértékben közrejátszik az, hogy míg az Mt-t és a Kjt-t a Munkaügyi Minisztérium, addig a Ktv-t a belügyminisztérium alkotta meg.²⁶ Verebélyi Imre ennek okát a Magyar Munkajogi Társaság (MMT) és a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete (MKKSz) 2009. november 25-én tartott együttes ülésén tartott előadásában elsősorban abban látta, hogy a Munkaügyi Minisztérium késlekedett a közszolgálatot érintő szabályozás megalkotásával. Ezért kénytelen volt a Belügyminisztérium kézbe venni a köztisztviselőkre vonatkozó jogi rendezést. Verebélyi e nézetére a vitában felvettem, hogy inkább tárcák közötti rivalizációról volt itt szó, amely rivalizációt Verebélyi is elismert. Jól és szintézisszerűen tapint rá e kissé talán művi vita lényegére Horváth István, ki szerint a közszolgálat kettős szabályozásának okát részben politikai tényezőkben, részben pedig forráshiányban kell keresnünk.²⁷ Lényegében e két

Az országos érdekegyeztetési tanácsról szóló 2009. évi LXXIII. törvény.

²⁴ Az ágazati párbeszédbizottságokról és a középszintű szociális párbeszédéről szóló 2009. évi LXXIV. törvény.

²⁵ Ld. Kjt. 2. § (3) bek. és Ktv. 71. § (2) bek.

²⁶ A Ktv. javaslatát 1991-ben a Belügyminisztérium dolgozta ki és a belügyminiszter vitte a kormány elé, míg a Kjt. javaslatát 1992-ben a Munkaügyi Minisztérium és a munkaügyi miniszter terjesztette a kormány elé.

²⁷ A köztisztviselői és a közalkalmazotti törvény aktuális problémáiról szóló konferencián Verebélyi Imre előadása a köztisztviselői törvényről és az előadást követő vita, valamint Horváth István: Befagyasztott ambivalenciák. A közalkalmazotti és a

együttes hatás eredményeképpen alakult ki ez a nyugat-európai államokhoz viszonyítva egyedül álló helyzet, amelyet sem a polgári konzervatív, sem a szociál-liberális politikai oldal, sem pedig a szakma nem tartott jónak.²⁸

ü. A jelenlegi magyar szabályozás és annak a II. világháborút követő előzményei

A kontinentális nyugat-európai megoldásokat nézve, két fő irányvonal alakult ki. Az egyik a német-osztrák-holland, vagyis a germán megoldás, ahol attól függetlenül, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézményről van szó, mindenki, aki a közintézmény működésével adekvát módon összefüggő lényeges tevékenységet lát el, hivatalnoknak (Beamte, Ambtenare) minősülnek. Viszont a nem ilyen tevékenységet végző kiszolgáló személyzet jogviszonyát nem a hivatalnoki jog (Beamtenrecht. Ambtenarerecht), hanem az általános munkajog rendezi.²⁹ Ezzel szemben a frankofon-latin jogrendszerekben mindenki, aki bármilyen közintézménynél dolgozik, attól függetlenül, hogy érdemi vagy kisegítő tevékenységet lát el, közszolgának, azaz közalkalmazottnak minősül.³⁰

Mind a szakma, mind a politika két oldalának a túlnyomó többsége a közszolgálati szabályozásnak az első, azaz a germán megoldás szerinti átalakítása mellett szállt síkra. Ezt a koncepciót támogatta Pál Lajos, aki az Antall-Boross-kormány idején a Munkaügyi Minisztérium jogi főosztályának a vezetője, az Orbán kormány idején pedig szak-államtitkára volt. Ugyanezt az álláspontot képviselte Kiss György, a Pécsi Tudományegyetem munkajog-professzora is, aki a Horn-kormány idején volt a Munkaügyi Minisztérium jogi főosztályának a vezetője.³¹ Végül ő lett a Medgyessy-Gyurcsány-kormány alatt Vadász János kormánybiztos irányításával működő ama kodifikációs bizottság szakmai vezetője, amely a német modell alapul vételével elkészítette a hatósági és a nem hatósági közintézményekre egyaránt érvényes egységes közszolgálati

köztisztviselői illetményrendszer szabályozási ellentmondásai. In: Magyar Jog 2009/12, 759. p.

²⁸ Ld. Vadász János: Közszolgálati reform. Kossuth Kiadó, Budapest, 2006.

²⁹ Peine-Heinlein: i. m., 2-5, 33-37, 42-53. p.; Heerma van Voss: i. m., 41. p.; Ambtenari Wet (1929. december 12.). In: Wettexen, II. Publickrecht. Kluwer, Bruxelles, 2002-2003., 2417-2423. p.

³⁰ Balázs István: A közszolgálati jogviszony...; uő.: A közszolgálat francia...; Y. Saint-Jours: Manuel de droit du travail dans le secteur public. 2e éd., Paris, 1986., chapitre IV.

³¹ Kiss: Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái. In: Koncepció a közszolgálatban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályozás egységesítésének lehetőségeiről. SZÉF Kiadó, Budapest, 1998.; uő.: Az egységes közszolgálati törvény szabályozásának lehetséges módozatai. KSZRH, Budapest (kézirat).

törvény tervezetét, pontosabban annak általános részét.³² E tervezetből azonban nem lett törvény, mivel Gyurcsány Ferenc akkori miniszterelnök Vadász János kormánybiztosi tisztségét megszüntette, a kodifikációs testületet pedig feladatai alól felmentette.

E tervezet alapvetően jelentős előrelépést jelentett az egységes közszolgálati jog szabályozása irányában. Egy ellenvetés tehető vele szemben csupán, mégpedig az, hogy több helyen megismétli az Mt. előírásait/³ Ez a megkettőzés, azaz dublizálás azonban elkerülhető lenne az általam Kenderes Györggyel együtt vallott azzal a megoldással, ha a munkajog és a közszolgálati jog egy törvénykönyv keretében kerülne szabályozásra oly módon, hogy az egyes jogintézményeket tartalmazó fejezeteken belül az egyik cím a munkajogviszonyra, míg a másik cím a közszolgálati jogviszonyra vonatkozna.³⁴ Egy ilyen egységes kódexben a magán-, és a közsféra munkajogának együttes szabályozása esetén kiküszöbölhetők lennének az átfedések.³⁵ Tartalmilag a Vadász-Kiss bizottság törvény-javaslatát szakmailag helytállónak és megalapozottnak látom.³⁶

Az „Arccal a kiút felé” címen 2003. október 13-15-e között megrendezett VI. Magyar Munkajogi Konferencián Kiss György arról a Bajnai-kormány által kezdeményezett és szakmailag általa is járható új koncepcióról számolt be, mely szerint a hatósági intézményeknél az érdemi munkát végző köztisztviselők jogviszonyát a köztisztviselői törvény rendelné, míg a nem hatósági közintézményeknél dolgozó közalkalmazottak jogviszonyára végső soron az Mt. vonatkozna azzal, hogy az egyes közintézményi típusokon, illetve ágazatokon belül olyan országos kollektív szerződések szabályoznák a közalkalmazottak jogviszonyát, amelyeket az egyes szaktárcák vagy főhatóságok, valamint az önkormányzati szövetségek a közalkalmazottak ágazati szakszervezeteivel az Országos Közalkalmazotti Tanács, valamint az egyes ágazati közalkalmazotti tanácsok keretei között kötnének meg. Kiss György ezt a megoldást azért tartja elfogadhatónak, mert a Vadász kormánybizottság keretében elkészített törvény alól minden egyes érdekcsoport a maga részére

Vadász: i. m., mellékelve a közszolgálati törvényjavaslat teljes szövege.

³³ Prugberger: Hozzászólás a közszolgálati jogviszony újraszabályozásának a tervezetéhez. Tn: Magyar Jog, 2004/12, 716-723. p.

³⁴ Prugberger: A közszolgálati jog újraszabályozásának kérdéséhez. In: Magyar Közigazgatás 1998/10, 626-630. p.; Prugberger-Kenderes: A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony újraszabályozásának a kérdéséhez. In: Magyar Jog 1993/6.

¹⁵ Ld. a 21. sz. jegyzetet.

¹⁶ Ld. a 21. sz. jegyzetet.

annak ellenére kivételes rendezést kért, hogy magát a törvényjavaslatot jónak tartja.³⁷

Megítélésem szerint gyenge érv ez e törvényjavaslat félre tételére és nem is tartom valószínűnek, hogy ez Kiss Györgytől származna, aki szintén nem tett mást, mint kormány-indokolást tolmácsolt, amellyel a Bajnai-kabinet is indokot keres az egységes közszolgálati törvényjavaslat elutasítására. E koncepcióval szembeni ellenérzését latens módon a Magyar Munkajogi Társaság és a Munkajogi Akadémia már említett együttes ülésének első előadója a vitában, a vitaülést levezető Horváth István pedig a Magyar Jogban fejezte ki, szerintem is helytállóan.³⁸ Verebélyi arról szólt megalapozottan, hogy a nem hatósági közintézményeknél dolgozók közszolgálati jogviszonya is annyira jelentős, hogy szabályozására az egységes közszolgálati törvényben kell, hogy sor kerüljön, Horváth pedig az itt említett tanulmányában részletesen kimutatja azokat a súlyos ellentmondásokat, amelyek jelenleg a közszolgálat kettős szabályozása következtében fenn állnak.³⁹

Ez tehát a jelenlegi helyzet a közzsféra munkajogának megreformálására irányuló törekvésekkel, amihez tőlem is származott szakirodalmi adalék. E tanulmány további fejezeteiben azonban korábbi álláspontomat módosítva újabb megoldás felvázolására teszek kísérletet.

III. Két lehetséges alternatíva a közszolgálati besorolás újra szabályozására

1. Megítélésem szerint kétféle megoldással is lehetne egységes módon szabályozni a közszolgálati jogot. Kiinduló tétele a korábbi álláspontommal⁴⁰ szemben az lenne, hogy mindenki - ide értve a fizikai állományt is - a frankofon-latin közszolgálati joghoz hasonlóan közalkalmazott lenne, ha munkáltatója közintézmény, attól függetlenül, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézménnyel áll szolgálati jogviszonyban.

a) Az első megoldási formánál mind a két kategóriára nézve egységes besorolási rendszert lehetne kialakítani, függetlenül attól, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézménnyel áll szolgálati viszonyban a közalkalmazott. Ebből kiindulva javasolnám a visszatérést a Ktv. eredeti négy besorolási osztályához, ahol az első besorolási osztályba azok a jelenlegi köztisztviselők (Ktv.) és

³⁷ Kiss Gy.: Álom és valóság? A Kollektív munkajog a közzsférában című előadást követő hozzászólásokra adott válasz. VI. Magyar munkajogi konferencia (Arccal a kiút felé). Visegrád, 2009. október 13-15. www.rodin.hu, ismerteti Prugberger: Jogtudományi Közlöny 2010/4.

³⁸ Verebélyi Imre előadása a Ktv. és a közszolgálat problémáiról.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Ld. a 22. és a 23. sz. jegyzetet.

közalkalmazottak (Kjt.) kerülnének, akik felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkeznek, míg a második besorolási osztályba azok a jelenlegi köztisztviselők és közalkalmazottak kerülnének, akik középfokú iskolai végzettséggel rendelkeznek. Ezzel szemben az az irodai kisegítő személyzet, amely hatósági és nem hatósági közintézménynél egyaránt dolgozik és ugyanígy ebbe a besorolási osztályba kellene sorolni, a középiskolai végzettségű szakasszisztenciát (pl. asszisztensnők, laboránsok és ápolónők) is ide értve. Végül a negyedik besorolási osztályba volna helyes egységesen besorolni a valamennyi közintézménynél dolgozó fizikai állományt, így a hatósági és a nem hatósági intézményeknél dolgozó gépkocsivezetőket, karbantartókat, garázmestereket stb. Ha ugyanis a karbantartás a közintézményeknél nem gazdasági társaságoknak átadva, illetve ilyenekbe kiszervezve, hanem közszolgálati kötelékben valósulna meg, nem romlanának le a közintézmények objektumai úgy, ahogy a rendszeres és folyamatos karbantartás hiánya miatt ma fen áll.

Ahhoz azonban, hogy ez az első megoldási forma jól működjön, helytállónak látszana mind a négy besorolási osztályban a jelenlegi besorolási fokozatokat az első besorolási fokozatnál elsősorban az elnevezést érintve tovább gyarapítani, amihez esetleg más elnevezéssel tudnák a különböző hivatali-közintézményi ágazatok besorolást tartalmazó szakmai jogforrásai a maguk besorolási táblázatát hozzáigazítani. Ennek érdekében a jelenlegi I. sz. főiskolai végzettséget előíró „*de lege lata*” köztisztviselői, „*de lege ferenda*” közhivatalnoki besorolásnál a gyakornokot követő fogalmazói besorolási fokozat után vissza kellene helyezni a korábbi titkári besorolási fokozatot néhány fizetési fokozattal és csak ezt követően indulna el a tanácsosi ranglétra. A tanácsosi besorolási ranglétrából azonban kiiktatni javasolnám a vezető főtanácsosít, tekintettel arra, hogy a vezetői megbízás elkülönül a besorolástól. Ha viszont a vezető is besorolásra kerülne, amit egyébként helyeselnék, akkor a besorolási fokozata elé kellene, hogy kerüljön a vezetői megjelölés. Pl. osztály, vagy főosztályvezető tanácsos vagy szakfőtanácsos. Titkár ebben a felállásban csak megbízott vezető lehetne, mb. vezető titkár megjelöléssel.

Ily módon könnyen tudna igazodni az általános, eddig csak a közigazgatásban és valószínűleg továbbra is elsősorban ott használatos ehhez a besorolási fokozat-láncolathoz a többi közintézménytípus. Így pl. jól hozzáigazíthatóvá válna ehhez az így kiegészített besorolási fokozati rendszerhez az igazságügyben a bírósági-ügyészségi fogalmazói, titkári és az egyes bírósági (helyi, megyei, tábla, legfelsőbb), valamint ügyészségiívárosi ügyész, megyei főügyészségi ügyész, legfőbb ügyészségi ügyész) szintek felsőfokú végzettségű hivatalnokai, míg az egészségügyben a gyakornoki/rezidensi, a segédorvosi, az alorvosi, az adjunktusi, a főorvosi és a szak-főorvosi beosztás, a felsőoktatásban pedig a gyakornoki, a tanársegédi, az adjunktusi, a docensi és a tanári besorolás.

Hasonló lenne alkalmazható a közoktatás egyes szintjein is, ahol már bevezetésre került az alapvégzettségű pedagógus asszisztensi besorolás, az egyes szinteken pedig megjelölésre kerülhetne a tanítói és a tanári besorolási fokozat aszerint, hogy általános iskolai vagy középiskolai tanárról van szó. A tanítói és a tanári besoroláshoz pedig a német-osztrák gyakorlathoz hasonlóan (Schulrat, Schuloberrat) alkalmazni lehetne a tanácsosi, főtanácsosi besorolási osztályokat. Az egyes közművelődési intézményeknél pedig egyrészt egyértelműen alkalmazni lehetne az általános besorolást, míg a tudományos, illetve kutató intézeteknél a tudományos gyakornoki, segédmunkatársi, főmunkatársi, tanácsadói és kutatóprofesszori beosztás teljesen összhangban állna az általános már fentebb javasolt cízellátású általános besorolási fokozattal, amihez hasonló a német–osztrák is (wissenschaftliche Hilfskraft, wiss. Mitarbeiter, wiss. Rat, wiss. Oberrat, Prof. IV, III, II.).⁴¹

Ami a középfokú iskolai végzettségnek megfelelő II. besorolási osztályon belüli besorolási fokozatokat illeti, ugyancsak indokolt lenne tovább tagolni. Ennek értelmében helyes lenne a főelőadó és a főmunkatársi besorolás közé beiktatni a munkatársi besorolást, ugyancsak több fizetési fokozattal, megosztva a főelőadó és a főmunkatárs közötti fizetési fokozatokat. Ezen kívül azon is lehetne még gondolkodni, hogy a középiskolai végzettségű besorolási osztály jelenlegi legmagasabb főmunkatársi besorolási fokozata fölé felkerülhetne több fizetési fokozattal a „segéd-tanácsosi” besorolási fokozat. Egy ilyen szélesebb tagolás megítélésem szerint azért is jó lenne, mert egyértelműbbé tenné a különböző nem hatósági közintézményeknél az ügyintéző közép-kaderek speciális szakmai jellegű besorolását, ami ha más elnevezéssel is futna, de a közszolgálati törvénynek ehhez az általános besorolásához igazodna.

Egy ilyen felállásban némileg lekezelőleg és ezért diszkriminatívnak hat, hogy a jelenlegi köztisztviselői harmadik besorolási osztályon belül csak egy besorolási fokozat van, az ügykezelői, amely a közszolgálatban eltöltött idő szerint több, bár az előző két besorolási osztályhoz képest lényegesen kevesebb fizetési fokozatot tartalmaz.⁴² Ugyanez volt a helyzet a fizikai állományt tartalmazó negyedik besorolási osztállyal, mindaddig amíg azt egyértelműen diszkriminatív módon nem sorolták az Mt. alá.⁴³ Igaz, ez történt a harmadik besorolási osztályba tartozó ügykezelőkkel is,⁴⁴ de - miként erről már szó esett - ők ki tudták „lobbizni” maguknak, hogy a köztisztviselők közé, vagyis a Ktv.

⁴¹ Peine-Heinlein: i. m., 176-177. p.

⁴² Az 1992. évi XXIII. törvény 2. sz. melléklete (illetményrendszer), III. besorolási osztály.

⁴³ Az előző jegyzetben közölt melléklet 1971-ben kiiktatott IV. besorolási osztálya.

⁴⁴ A Ktv. 2001. évi XXXVI. törvénnyel történt módosítása eredetileg kivette a 30. sz. jegyzetben megjelölt mellékletből a III. besorolási osztályt is.

hatálya alá visszakerüljenek. Ezt a jelenlegi ellentmondásos és egyúttal diszkriminatív jogi rendezést a nem hatósági közintézményekre is kiterjesztve oly módon lehetne átalakítani, hogy minden közintézményre egységesen érvényesülne mind az ügykezelői harmadik, mind a fizikai állományba tartozó negyedik besorolási osztály. Mindkét besorolási osztályon belül azonban nemcsak a jelenlegi ügykezelői, illetve a volt fizikai, hanem több besorolási fokozat épülne be a jelenleginél több fizetési fokozattal. Ennek figyelembe vételével az ügykezelői, vagyis a harmadik besorolási osztályon belül indokolt lenne legalább négy besorolási fokozatot kialakítani, mindegyik besorolási fokozaton belül több fizetési fokozattal. Ennek megfelelően az ügykezelői besorolási fokozatot a főügykezelői, azt pedig a vezetői, a vezetőit pedig a vezető főügykezelői követhetné. Ez nem jelentene ellentmondást az első besorolási osztálynál a vezetői megjelöléssel kapcsolatosan általam tett észrevételhez képest, mivel ügykezelő tényleges vezetői beosztáshoz a második besorolási osztályhoz tartozókhhoz hasonlóan nemjuthatna.

A negyedik besorolási osztályban a fizikai állományt hasonlóképpen volna indokolt tagolni, ahol a szakmunkás képezné az első. A mester a második, a művezető a harmadik, míg a főművezető a negyedik besorolási fokozatot. Itt is az ügykezelőkhöz hasonlóan a jelenlegi ügykezelői besorolásnál lényegesen több fizetési fokozatot kellene beiktatni a közszolgálatban eltöltött idő figyelembe vételével.

Összegezve az eddigieket: az egyes besorolási osztályokon belüli besorolási fokozatok számának és a harmadik, valamint a negyedik besorolási osztályon belül még a fizetési fokozatok számának is a növekedése a már kifejtetteken túlmenően azért is indokolt, mert ily módon az összes közalkalmazottat, köztisztviselőt, vagyis „közszolgát” ösztönözni lehet nagyobb teljesítményre és arra, hogy minél magasabbra jusson a ranglétrán. Ha pedig valaki kifejezetten jól dolgozik, a maga besorolási fokozatában, megkaphatná címként a következő besorolási fokozatot az ottani legalacsonyabb fizetési fokozattal, ami akkor válna valóságossá, amikor azt a szolgálati idejével eléri.

Mindez egyformán vonatkozna a hatósági és a nem hatósági közintézményeknél hatósági, valamint nem hatósági feladatokat ellátó közszolgálati alkalmazottakra egyaránt. Ily módon a közalkalmazotti és a köztisztviselői státusz között „alapszinten” fennálló éles határvonal - mint már erről szó esett - a frankofon-latin és a kommunizmus előtti magyar rendszerhez hasonlóan elmosódna. A kettő közötti elkülönülés csak a második szinten, a feladati és a hatásköri leírás szintjén jelenne meg, ahol különválnak egymástól a hatósági és a nem hatósági feladatellátás. Mind a két területen viszont egy

Az ügykezelőket 2002-ben helyezték vissza a Ktv. III. besorolási osztályába.

harmadik szintű további differenciálást jelentene a foglalkozási ágazatok szerinti speciális szabályozás, míg a negyedik szintet az adott intézményi házszabályozás jelentené. Az egyes közintézmények házszabályai pedig elkészülhetnének közszolgálati kollektív szerződéssel vagy a közszolgálati tanács és a közintézményi vezetés között megkötésre kerülő közszolgálati megállapodással, amit ma még a Ktv. sem ismer, de az egységes közszolgálati jogban ezt az intézményt a nyugat-európai közszolgálati joghoz⁴⁶ hasonlóan minél előbb meg kellene honosítani.

b) A közszolgálati besorolás szabályozásának ez lenne az egyik alternatív lehetősége. Másik alternatív lehetőségként felvetődhet egy olyan megoldás is, amely nem sokban térne el a jelenlegitől. Ez azt jelentené, hogy továbbra is külön kerülnének besorolásra azok a személyek, akik hatósági jellegű feladatokat látnak el. Ok lennének a köztisztviselők, akiknél két besorolási osztály létezne, mégpedig a jelenlegi Ktv.-hez és onnan átvéve itt kifejtettekhez hasonlóan egyik a főiskolai végzettségű, a másik pedig a középiskolai végzettségű köztisztviselőkre vonatkoztatva. Mindkettőnél azonban a besorolási fokozatok és a fizetési fokozatok ennél is úgy alakulnának, ahogy azt az első variációnál az egységes két közszolgálati besorolásánál leírtuk.

Ennél a második variációnál azonban a nem hatósági tevékenységet végző közalkalmazottak, vagyis azok, akik sem közvetlenül, sem közvetve nem vesznek részt normatív vagy egyedi/eseti aktus meghozatalában, valamint az ügykezelők és a fizikai állományhoz tartozó „közmunkások” közalkalmazotti besorolást kapnának a jelenlegi Kjt. A-tól J-ig terjedő fizetési osztályokba történő besorolás szerint az iskolai végzettség alapján. A jelenlegi fizetési osztályokba sorolást azonban egyszerűsíteni volna érdemes, mégpedig a következőképpen: Az A és a B fizetési osztálynál elegendő lenne az általános iskola alsó tagozatának, míg a C-nél és a D-nél a felső tagozatának az elvégzése. Ezzel szemben az E és a G között kívánalom lenne a középiskolai érettségi bizonyítvány vagy az azzal egyenrangú szakmunkás-bizonyítvány, a H esetében a tanfolyamszerűen megszerzett felsőfokú képesítés (pl. mérlegképes könyvelői oklevél), míg az I és a J esetében a főiskolai és az egyetemi végzettség. A szakvizsgát/szakdiplomát, valamint a tudományos fokozatokat további egy vagy két fizetési osztállyal, egy K-val és esetleg még egy L-el lehetne honorálni. Valamennyi fizetési osztályhoz a jelenlegivel egyezően 14-14 fizetési fokozat tartozna a közszolgálatban eltöltött idő függvényében.

A címek tekintetében változatlan maradna a főiskolai végzettségűeknek az elottott szolgálati idő után járó tanácsosi és főtanácsosi, a középiskolai végzettségűeknek pedig a munkatársi és a főmunkatársi cím.⁴⁷

2. Amit eddig leírtunk, ez az alapbesorolásra vonatkozna. A vezetői besorolás azonban ettől továbbra is elkülönülne. Kétféle vezetői megbízatás ismeretes. Az egyik, amely általában választáson alapul és csak meghatározott időre szól, amely többnyire csak egyszer hosszabbítható meg (pl. egyetemi, főiskolai rektor vagy dékán a közigazgatásban pedig a KSH. elnöke stb.), a másik pedig a többnyire határozatlan időre szóló kinevezés. Az „ex lege” meghatározott időre szóló kinevezés és/vagy választás esetén, de ugyanígy a határozatlan időre szóló kinevezés esetén is a jelenlegi bonyolult megoldás egyszerűsítése látszana indokoltnak. Ha akár az első, akár a második variációhoz igazodna a vezetői megbízatás, alapelveként továbbra is továbbra is megtartandó az a szempont, hogy vezetői megbízatást csak főiskolai végzettségű hivatalnok kaphat. A továbbiakban a vezetői pótlékokat a vezető alapbesorolásához kellene hozzá tenni. A pótlékokat az egyes hatósági, hivatali és közintézményi típusoknál kialakított vezetői beosztások szerint javasolnám megállapítani százalékos arányban azzal, hogy az államhatalmi jellegű hivataloknál (Országgyűlési Hivatal, Köztársasági Elnöki Hivatal, Állami Számvevő Szék, Miniszterelnöki Hivatal, Központi Statisztikai Hivatal), a minisztériumoknál, valamint a nem minisztériumként működő országos főhatóságoknál a hivatal elnöke és a minisztériumok élén álló miniszterek, ezen kívül pedig eme intézmények államtitkárai, valamint az egyéb országos főhatóságok (főfelügyelőségek) államtitkári rangban álló vezetői, továbbá valamennyi ide tartozó intézménynél a szakállamtitkárok megbízatásuk idejére vezető főtanácsosi besorolásba kerülnének akkor is, ha még nem érték el ezt a besorolási osztályt. Ehhez járulna az egyes beosztásokhoz tartozó, lefelé lépcsőzetesen csökkenő módon, az alapbesorolás szerinti fizetés százalékos arányában megállapítandó vezetői pótlék. Ez vonatkozna a valamennyi itt említett központi hatóságok főosztályvezetőinek, osztályvezetőinek és csoportvezetőinek, valamint helyetteseinek vezetői pótlékára azzal, hogy a főosztályvezetőt és helyettesét ebbéli vezetői funkciójának időtartamára legalább főtanácsosnak kellene besorolni.

A központi közigazgatás területi (dekoncentrált) szerveinél (regionális/megyei szakfelügyelőségek és közigazgatási hivatalok) hasonló vezetői besorolás érvényesülne azzal, hogy a hivatalvezető szakállamtitkári, míg az egységvezetők főosztályvezetői, osztályvezetői besorolásba kerülnének.

A regionális, a megyei és a települési önkormányzatoknál a jelenlegihez hasonlóan szintén ketté kellene választani a besorolást, mégpedig úgy, hogy a főváros és a megye, valamint a megyei jogú város igazgatási apparátusát, vagyis a hivatalát vezető főjegyző, a főjegyzőhelyettes, valamint a főosztályvezetők és helyetteseik, továbbá az osztályvezetők és helyetteseik besorolása és pótléka a főfelügyelőségek szerint alakulhatna. A városi és a községi, valamint az ötezernél nagyobb lakosságú nem városi települések jegyzői és osztályvezetői az előbbiektől pótlékának 70%-ra, míg a kistépülések jegyzői az 50%-ra lennének jogosultak.

Az igazságügyben a bírák és az ügyészek alapszolgálatát és pótlékait továbbra is a jelenlegi rendszer szerint hagynánk érintetlenül, míg az Országos Igazságügyi Hivatalvezetői pótlékrendszere az országos főhatóságokénak megfelelően alakulhatna.

Megítélésem szerint a nem hatósági jellegű közintézményeknél is alkalmazható főszabályként a vezető beosztású közalkalmazottaknak az előzők során leírt besorolási és pótlékrendszere. Az országos hatáskörű közintézményeknél a vezetői pótlékot és egyúttal az azt megalapozó besorolást a főhatóságokénak megfelelően kellene meghatározni, amihez igazítani lehetne a speciális elnevezésű intézményi beosztás-elnevezéseket (l. a felsőoktatást, kutatóintézeteket, közművelődési intézményeket stb.). A megyei és a települési önkormányzatok alá rendelt intézményeknél a vezetői „besorolást” és pótlékmegállapítást pedig a megfelelő szintű (megyei/regionális, települési/városi) önkormányzat besorolási rendszerének alkalmazásával lehetne a vezetők besorolását és pótlékát megállapítani, ahol az intézményvezetői pótlék az aljegyzőiből indulhatna ki.

Amennyiben viszont ha az általános besorolási rendszer a második variáció szerint épülne ki, úgy a közintézményeknél a vezető beosztású közalkalmazottak esetében az általam itt átformált Kjt-s fizetési osztályba és fokozatba besorolt vezető és magasabb vezető pótléka a jelenlegi Kjt. 70. §-ban foglaltak szerint alakulhatna azzal, hogy a jelenlegi két kategóriával szemben három vezetői kategóriát volna helyes meghatározni: intézményvezetőit (igazgatóit), magasabb vezetőit (főosztályvezetőit) és vezetőit. Ennél a megoldásánál csak a köztisztviselőkre vonatkozna az első variációban leírt két besorolási osztályba történő „alapbesorolás” és ehhez igazodna az itt leírt vezetői pótlékrendszer.

IV. Á közszolgálati jogi szabályozásnak teljesen egységesként rendezhető területei

A közszolgálati jognak minden más kérdésében csekély kivételektől eltekintve egységessé tehető a szabályozás. Talán a közvetlen hatósági jogkört gyakorló köztisztviselők és az országos főhatóságoknál, illetve hivataloknál dolgozó ügyintéző hivatalnokok estében lehet indokolt továbbra is megkövetelni a magyar állampolgárságot. Erre az uniós jog is lehetőséget ad, bár a német jog nem zárja ki a „Beamte” státusz elnyerésének a lehetőségétől a külföldi államok polgárait.⁴⁸ Ügyintézői és más érdemi munkát végző hivatalnok hatósági és nem hatósági közintézményeknél egyaránt csak a tizennyolcadik életévét betöltött személy lehetne. Közalkalmazottakat ügykezelői és fizikai állományba vétel esetén is kinevezéssel és szerződéssel egyaránt lehetne alkalmazni továbbra is. Ez utóbbinak a lehetősége fennáll a nyugat-európai államok közszolgálati jogában is.⁴⁹ Kinevezés esetén „de jure” kerül sor a besorolásra, szerződéses alkalmazás esetén viszont a kialakult gyakorlat szerint „de facto” módon.

A közszolgálat körében mind a kinevezett, mind a szerződéses érdemi ügyintéző és ügykezelő hivatalnok, valamint a fizikai besorolású közalkalmazott a jelenlegi helyzettel egyezően továbbra is egyoldalú munkáltatói intézkedéssel is áthelyezhető lenne. Az áthelyezésre ezen túl is sor kerülhetne ideiglenes és végleges jelleggel egyaránt. Ha ideiglenes lenne az áthelyezés alapesetként a jelenlegi szabállyal egyezően a két hónapot nem haladhatná meg, amitől csak akkor lehetne eltérni, ha a közhivatalnokot, közalkalmazottat le kellene építeni, mert munkája feleslegessé vált. Ilyen esetben a „kiküldési” irányelv (96/71.) előírásainak megfelelően a kiküldés egy évig terjedhetne, amit további egy évvel meg lehetne hosszabbítani. Ezzel a megoldással a jelenleginél jobban megőrizhetővé válnának a közhivatalnokok és alkalmazottak munkahelyei krízis időszakokban.

Egységesen lenne szabályozható a közszolgálatban a munkaidő is, ugyancsak a jelenlegivel egyezően heti negyven órában és az öt napos munkahetet figyelembe véve napi nyolc órában. Az is helyes megoldás és továbbra is fenntartandó, hogy a munkaidő egy bizonyos törzsidő meghatározásával rugalmasan csúsztatható. Az érdemi ügyintézőknek túlmunka és munkaszüneti, vagy heti pihenőnapon végzett munka esetén pótlék nem járna,

Peine-Heinenlein: i. m., 38-41. p.

⁴⁹ A nyugat-európai államok közszolgálatában meghonosodott a kinevezés mellett a köztisztviselők szerződéses alkalmazása is státuszvédelem nélkül. Vö. Th. Blanke: Beamte als Arbeitnehmer. In: Arbeit und Recht 1989/5; Balázs: A közszolgálati jogviszony...

csak évi meghatározott napot kitevő szabadidő-megváltás. Az ügykezelő hivatalnokok és a fizikai állományhoz tartozók esetében viszont a rendkívüli munkavégzés után pótlékot lenne köteles a hivatal fizetni. Ugyanakkor továbbra is fenntartanám a jelenlegi közszolgálati munkaidőkeret-szabályozást, amit az egyes közintézményeknél kollektív szerződések konkretizálnának.⁵⁰

A szabadság is egységesen szabályozható. Az alapszabadság az érdemi ügyintéztést végző közhivatalnokoknál a jelenlegi 25 nap, míg az ügykezelőknél és a fizikai állományba tartozóknál 21 nap lehetne. Az első variációnál az érdemi ügyintézőkre lényegében azt, amit a jelenlegi Ktv. 41. §-a megállapít, ezzel szemben az ügykezelőkre és a fizikai állományra nézve pedig az Mt. 131. §-ban meghatározott pótszabadsági szabályokat. A közszolgálati szabadságot a második variáció választása esetében a hatósági hivatalnokoknál is az előbbi szerint alakulhatna. A főiskolai végzettséget jelentő F fizetési osztálytól felfelé az első variáció első besorolási osztályhoz kapcsolt pótszabadságokat, míg a középszkolai végzettségűek D-E fizetési osztályánál a pótszabadság a második besorolási osztály szerint alakulhatna. A vezetői pótszabadságot is mind a két variáció esetében az érdemi ügyintéztést végző hivatalnokoknál továbbra is a Ktv. 41. §-ba foglaltak szerint volna rendezhető, amelynek a besorolási/fizetési fokozattal történő kumulálására rekreációs szabadság hiányában akkor adnánk lehetőséget, ha a szabadidő-megváltás a vezető állásúakra nem vonatkozna.

A Kjt. szerinti közalkalmazottak és a Ktv.-ben meghatározott köztisztviselők anyagi és fegyelmi felelőssége között strukturális különbségek nem állnak fenn. Ami fenn áll, az lényegében abból adódik, hogy a Kjt-t és a Ktv-t - miként erről már szó esett - két különböző tárca alkotta meg. E kismérvű és mesterkéltné különbségeket indokolt lenne kiiktatni és a szabályozást elsősorban a Ktv szabályozási modellje szerint volna helyes megvalósítani. Ez azt jelentené, hogy a fegyelmi eljárás kötelező megindításánál, az eljárási határidők megállapításánál, a fegyelmi vizsgálat és a fegyelmi tárgyalás szabályainak a megállapításánál, valamint a fegyelmi büntetések meghatározásánál hatósági és nem hatósági hivatalnokok esetében egyaránt a Ktv. megoldásait kellene átvenni azzal, hogy a harmadik és a negyedik besorolási osztálynál súlyosabb fegyelmi büntetésként hivatalvesztés és elbocsátás helyett egyöntetűen állásvesztés szerepelne. Az anyagi kártérítési felelősségre vonásnál a Kjt. 81. §-ában és a Ktv. 57. §-ában szereplő speciális gondatlansági esetek szintén hasonlóak, bár vannak némi különbségek a hatósági jogkörű esetében.

A nyugat-európai államok közszolgálati jogában teljesen elfogadott a közszolgálati kollektív szerződés. Vö. Peine-Heinlein: i. m., 168-174. p. Ilyen formában teljesen helyénvaló lenne a közszolgálati kollektív szerződéses rendezésről szóló Kiss György által felvetett elgondolás. Ld. a 25. sz. jegyzetet.

Ezért részbeni összevonásuk indokolttá válhat. Ami pedig az esetleges közhivatalnoki leltárfelelősséget illeti, helyesnek látszana a közszolgálat teljes egészében a leltárfelelősségi megállapodást mellőzni.⁵¹

Utoljára a legneuralgikusabb kérdéssel, a közszolgálati jogviszony megszűnéseivel-megszüntetésekkel szükséges foglalkozni. A hatósági és a nem hatósági jellegű munkát végző közhivatalnokok-közalkalmazottak jogviszonyának megszűnésének, megszüntetésének az egységes jogi rendezés nem problematikus. Ugyancsak probléma mentes a jogi tényen alapuló (közhivatalnok halála) és a közös megegyezésen alapuló közszolgálati jogviszony-megszűnés, valamint a közhivatalnok-közalkalmazott részéről történő lemondás. Ezzel szemben a közhivatalnoknak/közalkalmazottnak a közintézmény részéről történő felmentése már komoly problémát vet fel. A nyugat-európai jogok túlnyomó többségében a behatárolt közszolgálati díjazási rendszer ellentételezéseként közszolgálati státuszbiztonság érvényesül, melynek alapján a közalkalmazottat/közhivatalnokot foglalkoztató állami szerv a közszolgálati jogviszonyt nyugdíjazáson kívül csak alkalmatlanság, valamint súlyos fegyelmi vétség esetén szünteti meg.⁵² Az Európai Unió régi tagállamainak a túlnyomó részében annak ellenére ez a helyzet, hogy az OECD keretek között - miként erre Horváth István utal - csökken a közszolgálatban a foglalkoztatói biztonság és változnak a korábbi privilégiumok.⁵³ Megítélésem szerint azonban ez inkább a szerződéssel foglalkoztatott és nem a kinevezett közhivatalnokokra, közszolgákra áll. Ennélfogva a nálunk ismert közszolgálati csoportos létszámleépítés elképzelhetetlen. A magyar szabályozás súlyos ellentmondása, hogy alacsony közszolgálati díjazást nyújt és ezen kívül még a felmentésre és a csoportos létszámleépítésre is széles körben lehetőséget biztosít. Ez egyértelműen rontja a közszolgálati morált. Ezért a felmentést igen szűk körre kellene korlátozni úgy, hogy arra csak alkalmatlanság, munkakör-, illetve intézménymegszűnés esetében kerülhessen sor, de ez utóbbi esetben az áthelyezést mindig meg kelljen kísérelni. Ez azt jelenti, hogy felmentésre csak akkor kerülhetne sor, ha az áthelyezésre nincsen lehetőség vagy az áthelyezést a közhivatalnok/közalkalmazott nem fogadja el. Ez esetben is azonban megjárna neki a teljes végkielégítés, mivel az intézmény és/vagy a munkakör-megszűnés nem az ő érdekkörébe tartozik.⁵⁴ Ami pedig a hatósági jogkört ellátó hivatalnok részéről történő jelenlegi rendkívüli felmondási lehetőség kizárását illeti, fel

⁵¹ Ld. a Ktv. 57/B. §-át.

⁵² Peine-Heinlein: i. m., 109-110. p.

⁵³ A Kjt.-ből a fél végkielégítést előíró 37. §-ának (9) bekezdése hatályon kívül helyezésre került, a Ktv. 19. §-ának (6) bekezdésében azonban ugyanez fennmaradt.

⁵⁴ Míg a közalkalmazott részéről történő rendkívüli lemondást a Kjt. 29. §-a lehetővé teszi, addig a Ktv. 16. §-a a köztisztviselő részére csak lemondásra ad lehetőséget.

kellene számolni, megadva a lehetőséget, hogy alapos ok esetén a köztisztviselő is élhessen a rendkívüli lemondásjogával, ne csak a közalkalmazott, miként ez a jelenlegi jogunkban fennáll. Bármely közhivatalnokot elzárni a rendkívüli lemondás jogától súlyos méltánytalansághoz vezethet olyan esetben, amikor a felettese megalázza vagy elviselhetetlen légkört teremt a számára.

V. A kormány köztisztviselői jogállás speciális kérdései és az egységes közszolgálat

Bizonyos mértékig szembe megy az itt kifejtett közszolgálati egységesítési koncepcióval a kormánytisztviselők jogállásáról szóló T/45, sorszámu törvényjavaslat, amelyet Navrasics Tibor (FIDESZ), Répássy Róbert (FIDESZ) és Rétvári Bence (KDNP) országgyűlési képviselők nyújtottak be. E Javaslat 1. §-a értelmében a kormányhivatalokban és a központi hivatalokban, valamint azok területi szerveinél, továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző szerveknél ügyintézői és ügykezelői tevékenységet végző köztisztviselők tartoznának e törvény hatálya alá. Ugyancsak e törvény szabályozná a Rendőrség, a Vám-, és Pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelmi szervezet, valamint a Nemzeti Hírközlési Hatóság ügyintéző és ügyviteli munkatársainak a közszolgálati viszonyát.⁵⁵ Látható, hogy ez a leendő törvény a köztisztviselői jogviszonynak majdnem a háromnegyedét kívánja átfogni, miáltal a jelenlegi Ktv. jelentős mértékben kiüresedik. Ez egyértelműen kitűnik a kormánytisztviselői jogviszony létesítéséről, módosításáról, és megszüntetéséről szóló I. fejezet, a kormánytisztviselői jogviszony tartalmáról szóló II. fejezet, valamint a kormánytisztviselői érdekegyeztetésről szóló IV. fejezet rendelkezéseiből.⁵⁶ E három fejezet kisebb eltérésekkel lényegében megismétli a Ktv. ide vonatkozó előírásait. Emiatt igen sok a dublázás, amelyet korábban a Vadász János-Kiss György alkotta közszolgálati törvényjavaslatnál is kritikai jelleggel felvettem.⁵⁷ Szerintem itt is a kormányzati köztisztviselőket érintő specialitásokat be lehetne helyezni a Ktv. Megfelelő szakaszaiba, azok kiegészítésével. Lényegében csak a III. fejezet speciális, amely a kormánytisztviselői jogviszonnyal összefüggő adatkezelést, a velük kapcsolatos közszolgálati nyilvántartást és a kormányzati szolgálati ellenőrzést szabályozza.⁵⁸ Ez a fejezet viszont ugyancsak beilleszthető lenne a

⁵⁵ Képviselői önálló indítvány 2010. május 20-i keltezéssel.

⁵⁶ Ld. a 3-24. és a 29-32. §-okat.

⁵⁷ Prugberger: 23. sz. jegyzetben i. m., ld. hozzá Vadász: 28. sz. jegyzetben i. m. mellékleteként közölt közszolgálati törvénytervezetet.

⁵⁸ Ld. a 25-32. §-okat.

Ktv.-be egy külön fejezetként, mint ahogy az első Orbán kormány idején ez a főhivatalnoki jogállás szabályozása kapcsán megtörtént. Egy ilyen koncepciójú Ktv.-kiegészítés második etapjaként beilleszthető lenne a kormányzati köztisztviselőkre vonatkozó speciális szabályok az általam felvetett közalkalmazotti jogviszonyt is magába foglaló egységes közszolgálati törvény keretei közé. Természetesen ennek így sincs akadálya, csak féltő, hogy a tovább folytatódó közszolgálati szabályozási divergencia, egyre messzebb kerül az általam helyesnek tartott közszolgálati konvergenciától.

Amit még aggályosnak tartok, az, hogy a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetéséről szóló 8. § (1). bek. b.) pontja lehetővé teszi az indokolás nélküli felmentést. E megoldás nincs megfelelően megindokolva sem az általános indokolásban, sem a 8. §-hoz fűzött részletes indokolásban.⁵⁹ A nyugat-európai államok túlnyomó részében, így Németországban, Ausztriában, Franciaországban, Olaszországban és Hollandiában a közalkalmazottak és a közhivatalnokok státuszbiztonság alatt állnak, ami azt jelenti, hogy csak súlyos fegyelmi vétség esetén, fegyelmi eljárás keretében lehet státuszukat megszüntetni vagy ha feladataik ellátására alkalmatlanná válnak.⁶⁰ Ha egyelőre nem is kerül sor a magyar közszolgálati viszonyban hasonló státuszvédelemre, legalább a jelenlegi védelmüket ne gyengítsük. Igyekeztem ezt a kérdést - amennyire e rövid időn belül lehetett - körül szondázni és azt tapasztaltam, hogy mind a szakmai közvélemény, mind a közszolgálatban dolgozók az indokolás nélküli felmondást ellenérzéssel fogadják. Én még ehhez hozzátenném azt, hogy szociológiai szempontból azért problémás, mert fenn áll a veszélye annak, hogy sokakat elriaszt majd a közszolgálati pályától, holott erkölcsi és tudásbeli adottságaik alapján éppen ott lenne a helyük és választják a magánszektor, mivel az egzisztenciális biztonság ott sem rosszabb, de ez a szektor jobban jövedelmez. Ezen kívül jogi szempontból két ok alapján is problematikus a kormányzati közszolgálati jogviszony indokolás nélküli felmentése. Az egyik, a megoldás diszkriminatív jellege, mivel hogy a munkavállalók, a közalkalmazottak és a nem kormányzati köztisztviselők esetében a munkáltató részéről történő felmondás, illetve felmentés indokoláshoz kötött, sőt az esetükben a felmondási idő a szolgálati viszony hosszától függően a munkaviszony esetében három, a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony esetében 8 hónapra is felmehet. Ezzel szemben a kormányzati köztisztviselők esetében a felmentési idő csak két hónap. A Javaslat ezt azzal indokolja, hogy a közszolgálatban lemondás esetén a felmentési idő csak két hónap, ami rövidege

Ld. az általános indokolás 5. és 6. bekezdését, valamint a 7-10. §-okhoz fűzött indokolást.

⁶⁰ 61 Ld. a 3-5. sz. jegyzeteket.

miatt hátrányosan befolyásolhatja a közszolgálati munka folyamatosságát.⁶¹ Ezt viszont álláspontom szerint nem lefaragással, hanem a Ktv. szerinti felmentésnél fennálló hosszabb felmentési időhöz kellene valamennyi köztisztviselői jogviszony esetében a lemondási időt is igazítani. A másik jogi ok, amely miatt aggályosnak tartom az indokolás nélküli felmentést az, hogy fenn áll a szubjektív intézkedés veszélye, amellyel szemben viszont nem vagy csak igen nehezen áll fenn jogorvoslati lehetőség. Ez könnyen tisztességtelen karrier-küzdelmeket, rivalilizációt és fúrásokat indíthat el.

Az itt felvetett aggályok alapján, ha mégis e Javaslat törvénnyé válna, minél előbb helyes lenne hatályon kívül helyezni és ami a kormányzati tisztviselők esetében speciális szabályozást igényel, azt a Ktv-be, majd pedig egy egységes olyan közszolgálati törvényben elhelyezni, ami a hatóságokra és a nem hatósági állami intézmények munkatársaira egyaránt vonatkozik.

Függelék

Végezetül, mintegy *függelékként* közlöm a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényjavaslat 8. § (1). bek. b) pontjával kapcsolatosan a jogalkotóhoz eljuttatott fenntartásaimat, javasolva, javasolva az indok nélküli felmondás átgondolását, a következő okok alapján:

1. Nyugat-Európa általam ismert meghatározó államaiban a köztisztviselők és a közalkalmazottak védett státuszban vannak. Németországban és Ausztriában a Közhivatalnoki Törvény (Beamtegesetz) értelmében a közhivatalnok közszolgálati viszonyát csak fegyelmi úton lehet megszüntetni. A közhivatalnoki jogviszony - mint mondják - pragmatizált. Ez egyaránt vonatkozik a kormányhivatalnokokra, a központi területi és a helyi önkormányzati hivatalnokokra, függetlenül attól, hogy hatósági vagy nem hatósági közintézménynél (tanár, muzeológus stb.) dolgozik. Hollandiában az „Ambtenari Wet (Hivatalnok Törvény) értelmében a német-osztrákhhoz hasonlít a közhivatalnoki kör megjelölése, akik csak a legvégső esetben akkor menthetők fel - a magyar Ktv.-hez hasonlóan -, ha a munkakör vagy az intézmény megszűnik. Szükséges azonban a közszolgálati tanács (Ambtenareraad) hozzájárulása és a Munkaügyi Hivatal jóváhagyása. A felmentést azonban ez esetben is indokolni kell. A frankofon-latin jogrendszerekben (Franciaország, Olaszország stb.) nemcsak a közhivatalnokok, hanem a közalkalmazottak népes csoportja is státuszvédelem alatt áll. A státuszvédelem a kinevezés tényén nyugszik. Csupán a nem kinevezett, hanem csak szerződéssel alkalmazott köztisztviselőnél, közalkalmazottnál nem érvényesül e státuszvédelem.

⁶¹ Ld. az 5. sz. jegyzetet.

Általában helyettesítésnél, meghatározott időre történő beállításnál alkalmazzák a szerződést.

2. A kormányzati köztisztviselők indokolás nélküli felmentésének a lehetővé tétele diszkriminációhoz vezet, tekintettel arra, hogy a kormányzati köztisztviselők hátrányosabb helyzetbe kerülnek a Ktv. hatálya alá tartozó többi köztisztviselőhöz, továbbá a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottakhoz, valamint az Mt. szerint szabályozott munkavállalókhoz képest, mivel esetükben indokoláshoz kötött a munkáltatói felmentés, illetve felmondás. Könnyen lehet, hogy a köztársasági elnök emiatt az Alkotmánybírósághoz fordul vagy ha ő nem is, akkor ezt minden bizonnyal megteszi az ellenzék vagy pedig a szakszervezeti oldal. Az alkotmánybíróági döntés pedig szerintem igen kétséges.

3. A kormányzati köztisztviselőkről szóló törvényjavaslat általános indokolása utal a 67/2009(VI.29.) AB határozatra. Abból, hogy az Alkotmánybíróság elvi élel kimondta, hogy a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megilleti a szabad felmondás joga, még nem következik az indokolási kötelezettség mellőzésének a lehetősége.

a) Az 1. pontban említett valamennyi ország megköveteli munkáltatói felmondás esetén az indokolási kötelezettséget, mivel felmondási törvények (Kündigungsschutzgesetz) vannak hatályban. Munkáltatói felmondás esetén a holland jogban a vállalati tanács (Ondernemingsraad) egyetértése szükséges, míg a 2005. január 1-jén hatályba lépett Hartz-Reform óta Németországban minden egyes gazdasági okból történő felmondásról az üzemi tanácsot (Betriebsrat) értesíteni kell, amely szerv a felmondás véleményezésére jogosult.

b) Az előbb említett alkotmánybíróági határozat az előző kormány-időszak idején született, összhangban az akkori kormány által támogatott multi-, és szupranacionális cégek érdekeivel. Azok az alkotmánybírák, amelyek e határozat mellett szavaztak, minden valószínűség szerint gyaníthatóan pártszimpátiából is a kormány-köztisztviselők indok nélküli felmondásának a tervét alkotmányellenesnek fogják tartani.

c) A Ktv. és az arra épülő valamennyi köztisztviselői speciális törvény élesen elkülönül az Mt.-től és a Kjt.-től. Míg a Kjt.-nek az 1. § szerint általános háttérjoga az Mt., addig ez a Ktv.-re nem áll. (Egy, informálisan hozzám eljutott alkotmánybírói vélemény is ez.) Ha az Alkotmánybíróság elé kerül az ügy, valószínűnek tartom, hogy ezt a kérdést súlyoznák.

4. A szakmai közvélemény és a köztisztviselői szféra ellenérzéssel fogadja az indokolás nélküli felmentést. Mindkettőt sikerült megszondáztatnom. Jogszociológiailag és belpolitikailag kedvezőtlen hatáshoz vezetne az indokolás nélküli felmondás parlamenti keresztülvitele. Nem lenne jó, ha elterjedne, hogy a mostani kormány is az előzőhöz hasonlóan voluntarista módon jár el. Ezen kívül nem lenne szerencsés a mostani politikával szimpatizáló vagy akár csak

neutrális, de az előző kormánypolitikától távolságtartó köztisztviselőkben ellenérzést kialakítani. Nyolc év előtt sok köztisztviselő szavazott főnökeik bárdolatlan magatartása miatt az MSZP-SZDSZ koalícióra. Ezt köztisztviselői körökből hallottam annak idején.

5. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondaná ki e törvényjavaslatot, illetve annak ezt a vitatott részét, külpolitikailag is hátrányos visszhangot válthat ki, mivel Ficóék azonnal ugornának rá. Könnyen alkotmányellenes és diktatórikus módszerek alkalmazását vetnék az új magyar kormány szemére és ezt kürtölnék Európa-szerte. Érdemes e tekintetben a külügyminiszter véleményét kikérni.

6. Megítélésem szerint a jelenlegi Ktv. rendelkezései alapján indokolás mellett és végkielégítés fizetésének mellőzésével is erkölcsi és/vagy szakmai alkalmatlanságra hivatkozással, valamint a súlyosabb esetekben fegyelmi eljárás lefolytatásával is meg lehetne szabadulni nemcsak a nem kívánatos kormányzati köztisztviselőktől, hanem az ugyancsak ilyen nem kívánatos nem e körbe tartozó köztisztviselőktől is. Ezt megkönnyítendő, javasolnám e törvénybe, meg a Ktv.-be beiktatni a rendkívüli felmentés indokolással egybekötött intézményét.

7. A kormányzati köztisztviselők esetében az indokolási kötelezettség nélküli felmentés ellentmond a politikai irányítás és a szakközigazgatás szétválasztási koncepciójának. Az indok nélküli felmondás a politikai szférában megfelelő és ugyanígy a vezető beosztásnál is, mivel az már nem szakma, hanem irányítás.

8. Nem ezzel függ össze, de szükséges lenne a hatóságoknál dolgozó fizikai alkalmazottakat, akik most az Mt. alá tartoznak, a Kjt. hatálya alá helyezni. Helyzetük ugyanis hátrányosabb, mint a nem hatósági közintézményeknél dolgozó fizikaiaké, akik közalkalmazottak (felmondási idő és végkielégítés, valamint státuszbiztonság).

9. A parlament az államfő által megfontolásra visszaküldött törvényt annyiban módosította, hogy kiterjesztette az államtitkári körre is, bár így igazságosabb lett a törvény, azonban az alkotmányossági aggályt nem szüntette meg, tekintettel arra, hogy ha a felmentéshez nem kell fűzni indokolást, akkor el van vágva a kormányzati köztisztviselő részéről a felmentés bíróság előtti megtámadásának a lehetősége. Még akkor is csak nehezen lenne védhető az indokolás nélküli felmentés, ha azt csak a kormányzati köztisztviselők rétegére terjedne ki, vagyis az államtitkári, a főosztályvezetői körre, valamint a hivatалvezetőkire. Itt legalábbis utalni lehet arra, hogy a többi kormányzati köztisztviselőhöz képest az ő illetményük jóval magasabb, következésképpen magasabb a felelősségi kockázatuk. Az új törvény azonban ilyen kitételt nem tartalmaz. Ugyanakkor bizonyos mértékig méltányolható szempont, hogy az előző szociálliberális kormányzat vezető hivatalnokainak legtöbbször olyan

magatartást tanúsított, amely méltatlanná teszi őket a közszolgálatra és ugyanakkor félő, hogy a bíróságok egy részének politikai beállítottsága is olyan, hogy számukra kedvező, részrehajló ítéletek születnének, ami az új kormány részére a közigazgatás morális és szakmai rendbetételét jelentősen megnehezítené.

Tamás Prugberger

Die Frage der Regelungseinheitigung des ausgegliederte ungarische Normensystems des ungarische öffentliche Dienstes

(Zusammenfassung)

Der Beitrag kommt davon aus, dass der öffentliche Dienst überflüssig in zwei gesetzscheidend geregelt ist. Der Verfasser möchte den öffentlichen Dienst in einem Gesetz einheitlich regeln. Ob es wie soll geschehen, zuerst stellt die Studie das verschiedene Regelungssystem der entwickelten europäischen Länder, und das ehemalige ungarische Recht dar. Nacher beschreibt und analysiert das Werk das jetzige ungarische Regelungssystem im Spiegel verschiedener ausländischer Modelle. Aufgrund dieser kritischen Analyse stellt der Autor zwei Variationen für die einheitliche öffentliche Dienstregelung auf. Der Kern dieser Einheitlichung beruht an dem Besoldungssystem. Hier hat das Werk zwei Modelle aufgestellt. Auf dem Grund des ersten Modells kann ein einheitlich der öffentlichen Dienst geregelt, unabhängig davon, ob der Dienststräger an einer Behörde, oder an einem nicht behördlichen Institut arbeitet. Nach dem zweiten Modell kann ein Unterschied gebildet im Besoldungssystem danach, wer in einer Behörde oder in einer anderen Institution als Angestellter oder Beamter arbeitet. Nach der Meinung des Verfassers alle öffentlichen Dienststrägerverhältnisse unabhängig davon, ob der dienststräger Beamter, Angestellter, Hilfskraft, oder Arbeiter ist, in einem einheitlichen Gesetz zollen geregelt werden. Auf diesem Grund ist es möglich eine einheitliche Regelung für die öffentlichen Beamten und Angestellten zu verwirklichen. Endlich beschäftigt der Verfasser kritisch mit dem neuesten Gesetzesentwurf mit dem die neue Regierung den Regierungsbeamtenverhältnisse speziell regeln möchte. Nach der Meinung des Verfassers ein solcher Gesetz ist überflüssig, weil die Spezialitäten des Regierungsbeamtenverhältnisses könnten im Rahmen des allgemeinen Beamtengesetzes geregelt werden. In diesem Falle inbegriffen mit dem Regierungsbeamtenamt kann der öffentliche Dienst auch im einheitlichen Gesetz geregelt werden.